

**Xosé M. Núñez Seixas**

**El nuevo debate territorial  
en la España actual (2004-2006):  
¿Hacia un Estado plurinacional?**

**I**

Habría que comenzar negando el título de esta sección. Desde el acceso al gobierno de Madrid del PSOE, apoyado por partidos nacionalistas en el Parlamento, en marzo de 2004, la cuestión territorial ha vuelto a situarse en los lugares principales de la agenda política española. Son tiempos de reforma de los Estatutos de Autonomía, de replanteamiento de la cuestión nacional, de lamentos jeremíacos por parte de diversas tribunas mediáticas sobre la posible desaparición de España... Sin embargo, no nos hallamos ante nada sustancialmente nuevo. No es ninguna novedad afirmar que la cuestión nacional ha jugado un papel protagonista en la historia contemporánea española desde principios del siglo xx, durante la Restauración, la II República, la Guerra Civil y, de modo soterrado, durante el franquismo. Desde principios de la década de 1970, la articulación territorial del Estado se ha convertido también en una de las cuestiones más importantes que han sido objeto de discusión durante el proceso de Transición y Consolidación democrática. La Constitución de 1978 parecía haber resuelto el problema, al menos en apariencia: España era definida como una nación, y por lo tanto como único titular de la soberanía, pero el derecho a la autonomía de las “regiones y nacionalidades” era igualmente sancionado en términos normativos. Desde entonces y hasta hoy, la España democrática ha experimentado una notable transformación de su estructura territorial, hasta convertirse en uno de los Estados más descentralizados de Europa y del mundo. Casi un 55 por ciento del presupuesto público del Estado es gestionado en la actualidad por las 17 Comunidades Autónomas. Además, se trata de una autonomía regional no sólo administrativa, sino también política y en algunos casos (Navarra y

Comunidad Autónoma Vasca) es también una plena autonomía financiera.

El debate no es tan nuevo ni siquiera desde la perspectiva de los últimos veinticinco años. Pues el problema también estaba contenido dialécticamente en la solución. Y es que la fórmula constitucional de 1978 no satisfacía plenamente a casi nadie, al menos en un principio. Se trataba de un pacto entre actores diversos, como en otros aspectos de la Carta Magna. Pero la definición territorial de España, y de España como nación, fue el campo en el que el acuerdo resultó más laborioso, y que consumió buena parte de las energías de la Comisión Constituyente, como después recordaron varios ponentes de la Carta Magna. Por un lado, los nacionalismos sin Estado (catalán, vasco, pero también con fuerza inferior el gallego) no aceptaron de modo unánime la solución de 1978. Su objetivo era y sigue siendo la transformación de España en un Estado plurinacional, en el que las *auténticas* naciones (España o Castilla, Galicia, Cataluña o los Países Catalanes, y el País Vasco comprendiendo a Navarra y eventualmente los territorios vascos de Francia) deberían ser sujetos soberanos que decidiesen libremente el conformar un Estado (con)federal y plurinacional. Por lo tanto, cualquier solución político-jurídica que estableciese que España seguía siendo una nación —y la única nación, es decir, el único ente titular en exclusiva de la soberanía— no podía ser aceptada, por razones doctrinales, por parte de los nacionalismos subestatales. Los sectores de los mismos que podríamos denominar más pragmáticos, particularmente el catalanismo mayoritario (Convergència i Unió [CiU] de modo afirmativo, el Partido Nacionalista Vasco [PNV] de modo menos convencido) aceptaron o acataron la solución constitucional y asumieron que la autonomía podía ser vista como un primer paso en la conquista sucesiva de mayores cotas de autogobierno, que en un futuro podría reconfigurarse de modo más cercano a su objetivo último. ¿Cuál era este objetivo lejano? Bien una independencia más o menos formal en el contexto del proceso de unificación europea, bien un nivel considerado “suficiente” de autogobierno soberano en el seno de un Estado español que asumiese una articulación que garantizase su carácter plurinacional y, por lo tanto, la asimetría entre sus diferentes territorios.

Dos aspectos eran, sin embargo, de gran relevancia. Primero, el hecho de que la Constitución de 1978 reconociese la existencia de una asimetría de hecho y derecho entre “nacionalidades” y regiones, que a

pesar de su indefinición (la Carta Magna no reconoce en su texto cuáles son las regiones y cuáles las nacionalidades, y menos aún cuál es la diferencia entre unas y otras) fue contemplada como un reconocimiento de la potencial plurinacionalidad del Estado democrático. Era posible, por lo tanto, profundizar en esa distinción entre regiones y nacionalidades a partir de lo ya establecido en la Constitución, sin romper sus límites pero ensanchando sus moldes. En segundo lugar, la Constitución de 1978 reconoce también en su Disposición Transitoria Adicional 2ª los “derechos históricos” de los territorios vascos y navarros, y por lo tanto a partir de ese reconocimiento sería posible también el desarrollar interpretaciones ulteriores de tales derechos históricos (que al ser así formulados adquirirían una suerte de derecho de preeminencia respecto a la propia Constitución). De este modo, tanto el PNV como CiU y, a partir de mediados de la década de 1990, el Bloque Nacionalista Galego (BNG), aspiraron a jugar pragmáticamente con la posibilidad de reformar la Constitución para avanzar en la profundización y ampliación del autogobierno de sus respectivos territorios, y contemplando tal reforma como un paso adelante en el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado.

Otra parte, más minoritaria pero significativa, de los movimientos nacionalistas subestatales se negó desde un principio a aceptar el jugar dentro de la nueva estructura de oportunidades que ofrecía la articulación del Estado de las Autonomías. Algunos de esos sectores – el nacionalismo radical vasco, ligado en buena medida en la esfera política a la organización terrorista ETA– rechazaron hasta hoy, salvo breves intervalos, el participar en la dinámica institucional, y han generado una cultura política de deslegitimación y oposición frontal al Estado democrático español, visto como simple heredero del franquismo. Otras tendencias aceptaron más o menos pragmáticamente que el jugar dentro del campo institucional, aun defendiendo su superación y sustitución por otro totalmente diferente, podía suponer el acumular fuerzas para la consecución en el futuro de una independencia más o menos formal por vías plenamente democráticas. Es el caso de la Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), también de Eusko Alkartasuna (EA), y con matices del BNG.

Por otro lado, una parte importante de los partidos y de la opinión pública española no vio desde un principio con buenos ojos la transformación de España en un Estado descentralizado con amplias dosis de

regionalización político-administrativa. Particularmente la Alianza Popular (AP) de Manuel Fraga, pero también algunos sectores de la izquierda estatal, veían en un potencial debilitamiento del Estado y en el propio reconocimiento nominal del término “nacionalidad” en la Carta Magna un peligro potencial para el futuro en lo que respectaba a la integridad del Estado, a la unidad de España. No obstante ello, a medio y largo plazo, ambos sectores acabaron por aceptar plenamente la realidad del Estado autonómico, en parte por haber accedido al gobierno de numerosas Comunidades Autónomas y haber gozado de las ventajas políticas que también concede la descentralización del poder, como era el disponer de recursos y poder a escala mesoterritorial. Sin embargo, rechazan de plano el ir más allá de lo legalmente reconocido en 1978 y de avanzar, reformar o profundizar en una interpretación federalizante, y no digamos asimétrica, del sistema autonómico puesto en marcha desde 1978.

Además, el alma de una buena parte de la izquierda seguía siendo federalista. El problema, en este punto, era y es otro: ¿Qué tipo de federación? ¿Simétrica o asimétrica, que reconozca la diferencia de las naciones o nacionalidades, o que sea igual para todos, reconociendo 17 Estados federados donde antes había 17 Autonomías? ¿Un modelo como Canadá, como los Estados Unidos, o como Alemania? ¿O bien una recreación de una monarquía federal y plurinacional, al estilo –idealizado– de Austria-Hungría en el pasado? Hay diversos modelos de federalismo y de Estado federal. Y una política de descentralización no es sinónimo de una cultura de la cooperación federal, ni tampoco de una política del reconocimiento de la diferencia etnocultural y/o nacional. Se trata de niveles diferentes, aunque a menudo se confundan y mezclen en el debate público, e incluso en el lenguaje político.

## II

El desarrollo del Estado de las Autonomías ha tenido el innegable efecto de consolidar lo que podríamos denominar una cultura política de la descentralización (Kraus 1996; Aja 1999). Es decir, una cultura política que también admite, o al menos tolera, como valor constitutivo de la hispanidad la existencia de una pluralidad etnocultural, institucional e identitaria interna, si bien los límites de ese reconocimiento son muy

variables, y pueden oscilar desde el pseudofolclorismo arcaizante hasta el plurilingüismo territorial. La autonomía y su ejercicio práctico, así como las ventajas asociadas a la descentralización política y administrativa, incluida la amplia expansión de gasto y empleo público durante el período 1980-1995, convenció rápidamente a los ciudadanos de su utilidad, como muestran reiteradamente los sondeos de opinión (Mota Consejero 1998). La experiencia del Estado de las Autonomías fue capaz asimismo de convencer a la derecha española de algunas de sus virtualidades, y la llevó a una aceptación progresiva del sistema autonómico. También hizo a la derecha española, o al menos a sectores importantes de la misma, más sensible hacia la diversidad (política, institucional y cultural) a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. La conversión del antiguo ministro de Información y Turismo del régimen franquista, Manuel Fraga Iribarne, en un adalid del regionalismo sano y de la profundización del Estado autonómico durante su larga etapa como presidente de la Comunidad Autónoma (y nacionalidad histórica) de Galicia (1990-2005) es un buen ejemplo de esa dinámica. Pero también lo es la presión de las organizaciones territoriales del Partido Popular en Galicia o las Islas Baleares para que se mantenga un principio de igualdad con los niveles de autogobierno logrados por Cataluña, así como su asunción de un regionalismo más o menos folclórico, pero que no hace ascos de la afirmación etnolingüística de las peculiaridades culturales de ambas comunidades.

No obstante, también son de señalar cuatro fenómenos sustancialmente nuevos, que acompañaron a la consolidación del Estado autonómico:

1. La progresiva constatación de que era necesaria una adaptación del Estado de las Autonomías a la nueva realidad institucional europea, creada tras la incorporación de España a la CEE/UE en 1986. Proceso que fue acompañado de la constatación de algunos problemas estructurales en el funcionamiento del Estado autonómico, derivados en parte de los flecos pendientes de resolución en 1978: la cuestión de la financiación de las Autonomías (las Comunidades Autónomas gastaban, pero no recaudaban autónomamente, lo que provocaba que hasta principios de la década de 1990 la tendencia de los gobiernos regionales fuese a gastar más de lo que ingresaban por transferencia del Estado, con generoso recurso a la Deuda Pública); el defectuoso, por no decir

inútil, funcionamiento del Senado, una institución prácticamente inane en el sistema parlamentario español, que no cumple la función de Cámara de representación territorial; el fracaso o incompleto desarrollo del carácter multilateral del funcionamiento del sistema autonómico, afectado por una perversión creciente en su dinámica político-institucional: la bilateralidad es más eficiente para los gobiernos regionales que los foros colectivos, a la hora de negociar con el gobierno central. Y esa bilateralidad se ve reforzada y condicionada por la coyuntura político-parlamentaria: el peso de las minorías parlamentarias nacionalistas o regionalistas a la hora de conformar mayorías estables de apoyo al gobierno de Madrid influye en las cesiones de competencias o en la fijación progresiva de porcentajes de recaudación para los gobiernos autónomos. Todo ello se tradujo también, al menos hasta mediados de la década de 1990, en un alto grado de conflictividad legislativa entre el gobierno central y los gobiernos autónomos, como ponía de relieve el alto número de leyes autonómicas recurridas por el gobierno central ante el Tribunal Constitucional. El Estado de las Autonomías parecía un sistema permanentemente abierto y sometido a múltiples y circunstanciales parcheados: una eterna solución provisional, pero útil, que conseguía funcionar mediante un modelo de competencia múltiple etnoterritorial; pero cuyas deficiencias parecían crónicas (Moreno 1997; Beramendi/Máiz 2003).

2. La autonomía también creó autonomistas allí donde no los había, o había pocos, en 1975-78 (García Álvarez 2002). Proceso que se ha registrado tanto en las islas Canarias como en Aragón, Andalucía, Cantabria o Valencia. No es de extrañar, dado que la configuración de una estructura administrativa y política descentralizada abrió perspectivas inesperadas para un buen número de élites locales: parlamentos y asambleas regionales, cuando no insulares y hasta comarcales; multiplicación de cargos políticos, recursos y cargos administrativos; asignación de presupuestos y creación, en suma, de esferas de poder (y de configuración de clientelas políticas) a escala mesoterritorial antes inexistentes. Este proceso contribuyó a crear una ventana de oportunidades, en términos politológicos. Después de que la Unión de Centro Democrático (UCD) se resquebrajase en 1982, muchos grupos de notables y élites políticas locales de tendencia más o menos conservadora y pragmática se unieron a partidos y plataformas regionalistas preexistentes, o bien fundaron organizaciones de ese carácter de nuevo cuño.

Algunos de ellos consiguieron consolidarse electoralmente y pervivir hasta el día de hoy, detentando el poder en varias Comunidades Autónomas en solitario o en coalición de gobierno con partidos estatales: he ahí el caso de Unión del Pueblo Navarro, del Partido Aragonés, del Partido Regionalista de Cantabria, de Unión Valenciana o de Coalición Canaria. No son partidos imbuidos de un credo nacionalista subestatal. Su límite reivindicativo es la autodeterminación, postulado que jamás afirman. Pero su estrategia política consiste, de modo resumido, en una dinámica de imitación y reacción respecto a los gobiernos nacionalistas de Cataluña y el País Vasco: conseguir siempre el mismo nivel de autogobierno que alcancen las “nacionalidades históricas”, y equipararse en rango estatutario a ellas. De hecho, a lo largo de la década de 1990 tanto Aragón como Canarias y la Comunidad Valenciana se autoproclamaron “nacionalidades históricas” en sus Estatutos de Autonomía, aun si tal meta era vista, paradójicamente, como una garantía de que sus territorios seguirían siendo considerados entre los ciudadanos “de primera clase” de España. Dicho de otro modo: para ser el primero de los españoles, era necesario ser una nacionalidad histórica (Núñez Seixas 2005b).

3. La tendencia a la igualación competencial de todas las Comunidades Autónomas también contribuyó a generar el efecto contrario: la insatisfacción permanente de los nacionalismos subestatales, incluso de sus sectores más pragmáticos, ante un sistema territorial que tendía a confundir sus *naciones* con otros territorios considerados meras *regiones*, y en el que las élites del Estado central no siempre eran propensas a operar las transferencias de competencias con la generosidad y la rapidez que las nuevas élites periféricas deseaban (Genieys 1997). Tanto los nacionalistas catalanes como los vascos y gallegos consideraron desde finales de la década de 1980 que:

a) El ejercicio de la autonomía política ha reforzado ciertamente los referentes de identidad mesoterritoriales en las *nacionalidades históricas*, pero no ha reforzado sustancialmente, o al menos no en la medida en que muchos pretendían, el polo de las identidades nacionales excluyentes en sus territorios, es decir, la consolidación de identidades plenamente nacionales alternativas a la española y hegemónicas socialmente. Por el contrario, en las periferias nacionalistas sigue prevaleciendo hasta el día de hoy el sentimiento de doble identidad entre

los ciudadanos, con mayores o menores pesos del polo español o periférico (es decir, más o menos español que vasco, gallego o catalán, además de tan español como vasco, gallego o catalán), aun con las debidas particularidades de cada caso.

b) La tendencia a conquistar el mismo nivel de autonomía por parte de otras regiones, ansiosas de equipararse en casi todo (selecciones deportivas incluidas) a Cataluña o el País Vasco, contribuía a restar valor, calidad diferencial si se quiere, al hecho de que para los nacionalistas periféricos sus territorios fuesen naciones, y no regiones de otra nación (España/Castilla). Por otro lado, también consideraban que el tiempo de los pactos de la transición ya había pasado, que la plena incorporación de España al espacio europeo y la desaparición del Ejército como poder político fáctico permitía poner sobre el tapete cuestiones que era impensable plantear abiertamente en 1978, y que por lo tanto la soberanía nacional de las naciones periféricas no tenía por qué ser un tema tabú. Una nueva generación de líderes nacionalistas que surge a fines de la década de 1990 y que no habían participado del llamado “espíritu de la Transición” eran de la opinión de que ahora urgía “jubilar la Transición” (Carod-Rovira 1998; Ollora 1996) y de que era necesario un nuevo paso adelante: bien la cuasi-independencia, a menudo denominada soberanismo (según el modelo de Québec); bien la plena independencia dentro de Europa –al estilo del Scottish National Party escocés–, o bien un estatus de plena soberanía, más o menos compartida con el Estado central y con la Unión Europea. Por tanto: no se trata ya de negociar la obtención de más competencias o incluso de más capacidad recaudatoria para la propia *nación* dentro del sistema autonómico, sino de reivindicar y conseguir la plena soberanía para después cederla o compartirla con otras instancias.

Esta última escalada de la reivindicación nacionalista puede verse sin duda como una posición de fuerza de los nacionalismos subestatales, acumulada tras dos décadas de ejercicio del poder y de la hegemonía cultural en sus respectivos territorios, en particular Cataluña y el País Vasco. Pero también puede interpretarse como una paradójica muestra de sus contradicciones o limitaciones sociales. Pues los sondeos de opinión, y la propia evolución de los resultados electorales en Euskadi, Cataluña o Galicia no ha aumentado sustancialmente el porcentaje de nacionalistas, y de partidarios de la plena independencia.



Más bien, lo que sucede es que los nacionalistas subestatales han radicalizado parte de sus postulados estratégicos y reivindicaciones políticas: el nuevo salto adelante en materia de autogobierno, se supone, habrá de servir para hacer avanzar sus proyectos de construcción nacional, una vez que han comprobado que las cotas de autogobierno que posibilitaba el sistema de las Autonomías, y los resortes de políticas públicas que estaban a su disposición para moldear la identidad nacional de los ciudadanos, no han dado los resultados esperados.

Al mismo tiempo, sin embargo, una condición esencial para el avance de los proyectos nacionalistas subestatales es su transformación en modelos de nación cívica e inclusiva, capaz de asumir en su seno a ciudadanos de diferentes culturas y procedencias, y capaz de coexistir al mismo tiempo con una pluralidad de identidades compartidas. Pese al estereotipo reinante en buena parte de la opinión pública española, el etnicismo excluyente, incluso en buena parte del nacionalismo vasco, no es la nota dominante en los discursos nacionalistas subestatales, pese a la relevancia otorgada por todos ellos a la lengua y la cultura como indicadores fundamentales de la nacionalidad. Por el contrario, el camino de su hegemonía social pasa por el pragmatismo, por elaborar proyectos inclusivos y basados en el “nacionalismo del bienestar”, que demuestre a sus conciudadanos los beneficios del autogobierno (López Bofill 2005). No obstante ello, todavía persisten sectores significativos dentro de esos mismos movimientos nacionalistas que conciben a sus naciones como comunidades políticas definidas ante todo en términos estrictamente culturales y lingüísticos, y que mantienen dudas importantes respecto a la aceptación de la ciudadanía, del *ius solis*, como único criterio, o al menos como el más importante, de adscripción nacional.

4. Desde mediados de la década de 1990 se ha asistido a un resurgimiento y a una rearticulación discursiva y en parte simbólica del nacionalismo español, si bien aún incompleta. No es que el nacionalismo español hubiese desaparecido desde la Transición, como muchos irreflexivamente han supuesto. La ausencia del nombre, parafraseando el conocido *dictum* de Ginzburg, no suponía la inexistencia del sujeto. Pero ciertamente padecía de un severo déficit de legitimación a la hora de expresarse como discurso público, tanto en el ámbito político como en el cultural e identitario. Y, por tanto, corría el peligro de ser identificado de modo automático con la nostalgia del franquismo y con el discurso del nacionalcatolicismo del régimen anterior. Sin embargo, el

resurgimiento, o si se quiere la nueva visibilidad del discurso patriótico (o nacionalista) español no ha sido uniforme. Se ha combinado con diversos credos políticos, tanto en la derecha como en la izquierda del espectro político (Núñez Seixas 2004):

4.1. A la izquierda, esa recomposición tuvo lugar mediante la formulación en los años ochenta de una concepción que definía a España, de un modo confuso, como “nación de naciones”, en la que coexistiría una nación política y varias naciones culturales, adaptación forzada de la distinción de Friedrich Meinecke (1907) entre *Staatsnation* y *Kultur-nation*, pero en la que sólo la nación política sería realmente nación, es decir, sería titular de la soberanía. Ello se unía a una serie de ideas-fuerza que fueron enfatizadas durante la década socialista: europeísmo y progreso frente a introspección, atraso y localismo. Después vino (a partir de comienzos de la década de 1990) la adaptación del discurso del patriotismo constitucional, tras una conferencia de Jürgen Habermas en Madrid, pero en el caso español el énfasis era situado más en la Constitución en sí, y su literalidad, que en los valores universales por ella encarnados; y se olvidaba que la propia Constitución establece taxativamente que la nación (España) existe antes de la propia Carta Magna, como hecho anterior a la misma. España, su historia, lengua y cultura, eran considerados hechos irrefutables y anteriores a la Constitución, y por tanto en referentes de legitimidad de la existencia de España como nación. Desde comienzos del siglo XXI, y particularmente bajo la égida de Rodríguez Zapatero, el PSOE ha encarnado su proyecto patriótico en la “España plural”, suerte de condensación del patriotismo constitucional y de la combinación de nación política y cultural, unida a una interpretación de la historia de España que ve en la pluralidad etnocultural un valor positivo y enriquecedor, pero que sigue considerando que sólo una nación (España) es sujeto de la soberanía, aunque puedan existir a su lado entidades subnacionales específicas.

Dentro de la izquierda española, además, siguen conviviendo diversas posiciones en lo relativo a la cuestión nacional. Por un lado, las favorables a un amplio reconocimiento del carácter plurinacional del Estado, compatible con la unidad del mismo y su transformación en una suerte de Estado federal asimétrico (posición encarnada por el PSC catalán y algunos sectores del PSdG gallego, pero también del socialismo valenciano, balear o vasco), en el que España, sin embargo, es algo

más que un Estado compuesto de varias naciones. Es una “España común, pero no única”, en la que conviven “identidades diferentes” con un “proyecto compartido” y asumido, según definición del presidente socialista de la Generalitat de Cataluña entre 2003 y 2006, Pasqual Maragall. El “federalismo plurinacional” postulado por organizaciones como Izquierda Unida (IU) incide en parecidas ideas, pero con más radicalidad en la afirmación del derecho de autodeterminación de todas y cada una de las Comunidades Autónomas, que podrían optar por la separación o por la incorporación voluntaria a un Estado federal tendencialmente simétrico. Por otro lado, también se registran en la izquierda española voces que opinan que no es prudente debilitar en exceso el Estado central, para no poner en peligro la capacidad interventora del sector público como corrector de desigualdades sociales y territoriales. Y que, además de recordar que la personalidad nacional de España es un hecho indiscutible y basado en una historia y cultura comunes, ven en toda cesión a las reivindicaciones de los nacionalismos periféricos una amenaza a la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos de los diversos territorios del Estado.

4.2. En el ámbito de la derecha española, algunos de los postulados del neopatriotismo conservador articulado desde la década de 1980 se han aproximado a los defendidos por la izquierda, como veremos (Núñez Seixas 2005a). Con todo, hay importantes diferencias, pese a utilizar en ocasiones una terminología bastante similar. Sobre todo, que la existencia de España como única nación se justifica de modo inalterable en la historia, la lengua y la cultura comunes, de acuerdo con una interpretación del pasado español que todavía presenta bastantes resabios de la visión nacionalcatólica de la historia de España, y cuya época de esplendor siguen siendo los Austrias, la conquista de América y, eso sí, la aprobación de la Constitución de 1812. Sin embargo, entre esta fecha y 1978 se abriría un largo paréntesis de inestabilidad y excepcionalidad trágica, que cabría olvidar (Guerra Civil incluida) en beneficio de la estabilidad nacional. La Constitución de 1978 y el Estado de las Autonomías son aprobados y ensalzados, ahora, como un logro colectivo, y por un lugar de memoria en sí, incapaz de ser reformado o tocado salvo en aspectos técnicos y secundarios. El franquismo habría sido una desgracia, un paréntesis o un accidente en la historia patria, y lo mejor sería respetar el pacto de olvido de la Transición. La batalla por la relegitimación del discurso patriótico de la derecha conservadora

española presentó dos frentes. Uno, la apropiación del término “patriotismo constitucional”, patente desde el 2002, pero con una adecuada justificación historicista de la nación española. El segundo frente, patente en algunas secciones territoriales de AP y luego del PP desde mediados de la década de 1980, fue la adopción de un mensaje regionalista moderado, que permitió a la derecha española el aceptar plenamente el Estado de las Autonomías, incluida la definición de “nacionalidad histórica”. Con todo, el Estado autonómico actual es considerado como el sistema ideal, que ha de tender hacia una homogeneización y nivelación de techos competenciales en lo posible entre todas las Comunidades Autónomas, y que sólo ha de ser reformado en aspectos secundarios y meramente funcionales o técnicos; si bien en este aspecto se registraron y registran posiciones divergentes entre diferentes líderes (estatales y regionales) de la derecha, como también muestra Sebastian Balfour en este mismo volumen.

Sin embargo, el esfuerzo por actualizar y relegitimar el discurso patriótico conservador, patente sobre todo durante la primera etapa del gobierno Aznar (1996-2000), necesitado de los apoyos parlamentarios de los nacionalistas catalanes y vascos, fue acompañado en su segunda etapa por una ofensiva encaminada a la *renacionalización* de España, en la que adquirieron un papel preponderante la apuesta por la revisión de la historia, y en particular de la historia reciente, según moldes muy cercanos al discurso historiográfico franquista; el énfasis en los símbolos comunes y su exaltación y difusión (desde la bandera bicolor al himno); y la deslegitimación generalizada de los nacionalismos periféricos, para lo que la lucha antiterrorista ofrecía un campo de legitimación publicística complementario, ampliamente desplegado desde diversos medios de comunicación. La oposición frontal del PP a los procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía iniciada bajo el gobierno Zapatero, y al propio proceso de paz abierto en el País Vasco tras la tregua declarada por ETA en marzo de 2006, así como su negativa a apoyar la Ley de Memoria Histórica impulsada en el verano del mismo año por el gobierno del PSOE, son nuevas piedras de toque que muestran cómo el discurso patriótico conservador se ha retroalimentado una vez más con un fuerte componente reactivo, y con un retorno a la revisión del pasado, que han invalidado en buena parte los intentos de reconstrucción discursiva anteriores. No sólo la defensa de la integridad de España como nación, y el uso exclusivo de tal concepto para España, se eleva a ban-

dera de combate que, se supone, atraerá votos en toda España menos en las periferias nacionalistas. También se renuncia definitivamente a todo intento de construir una suerte de “consenso antifascista” que sirva de discurso legitimador de un patriotismo democrático compartido con la izquierda de referente español. Sin embargo, es también significativo que, como en la década de 1980, se perciba un cierto distanciamiento en las posiciones adoptadas hacia la reforma de los Estatutos de Autonomía entre la cúpula central del PP y varios de sus dirigentes autonómicos, más proclives a jugar en el campo mesoterritorial con la elasticidad de los conceptos identitarios, y a concentrarse en una dinámica, ya tradicional, de imitación y reacción con respecto a Cataluña. Cómo se resolverá esta creciente dicotomía es algo que el futuro próximo revelará.

Tampoco es nada nuevo. El nacionalismo español, particularmente su tendencia católico-tradicionalista y conservadora, pero también el de orientación liberal, se ha definido desde la conclusión de la guerra colonial de 1898, de modo preferente, frente a un enemigo interno: los nacionalismos subestatales. Pero esa relación de oposición incluye igualmente una dinámica de retroalimentación con puntos de contacto. Pues entre el nacionalismo español y los nacionalismos vasco, catalán y gallego también han circulado imágenes y modelos comunes, a menudo con moldes invertidos. Y la evolución teórica y simbólica de un polo también condiciona, como en un juego de espejos, la evolución del contrario. Una paradoja es que ambos polos pretendan la sacralización de la propia identidad mientras, al mismo tiempo, denuncian la sacralización de la contraria. Si todos los nacionalismos han de ser cívicos y basarse en la voluntad de la mayoría como criterio más eficaz y democrático de legitimación de la comunidad política, esto rige para todos por igual. Y este postulado, tan simple, no es aceptado por todos los nacionalistas, de Estado o sin Estado. De ahí que, paradójicamente, los nacionalistas de signos opuestos se parezcan más entre ellos de lo que estarían dispuestos a admitir: para ambos, la historia, la cultura, la lengua o la geografía son elementos tanto o más importantes que la voluntad ciudadana.

### III

Una vez expuesto lo anterior, concluimos con cuatro observaciones finales, que son de pertinente aplicación a la evolución de la cuestión

territorial en el Estado español en los últimos dos años (2004-06), coincidiendo con el período de gobierno del PSOE, en minoría parlamentaria y con apoyos de Izquierda Unida, el nacionalismo catalán (ERC y en cierto modo también CiU) y otras fuerzas nacionalistas:

1. De entrada, nos encontramos ante un debate preponderantemente nominal: qué territorio es nación. Y qué significa ser nación. Para muchos, España va camino de desaparecer como única nación y convertirse en un mero agregado de naciones diversas. Ni tanto, ni tan calvo. Pues el ruido en este aspecto ha sido y es mucho mayor que las nueces. Y las novedades conceptuales son mínimas. España sigue sin ser reconocida como Estado plurinacional en términos normativos. Y Cataluña (ni Euskadi, ni Galicia), por ahora, tampoco. Siguen siendo nacionalidades en los términos que estableció la Constitución de 1978, es decir, realidades culturales e históricas, pero desprovistas de soberanía. Pese a que el anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por el Parlamento catalán a comienzos de 2006 incluía en su preámbulo la definición de Cataluña como nación, algo inaceptable para el gobierno central, las largas negociaciones en Madrid y el acuerdo por sorpresa entre Rodríguez Zapatero y el líder de CiU Artur Mas desbloquearon la cuestión mediante su reducción a un silogismo conceptual. Pues aunque también se recoge la definición de Cataluña como nación en el preámbulo del Estatuto de Autonomía finalmente aprobado en las Cortes de Madrid en mayo de 2006, y refrendado por el 80% de los votantes catalanes en junio, los términos de tal reconocimiento son políticamente inocuos, en la medida en que el texto definitivo establece explícitamente que tal reconocimiento nacional de Cataluña tiene lugar dentro de los parámetros ya establecidos para las nacionalidades en la Constitución de 1978: nación es igual a nacionalidad. Más decisivos fueron los incrementos de la capacidad recaudatoria de la Generalitat, o la equiparación legal de los idiomas catalán y castellano. Sin embargo, en diez o veinte años resurgirá un debate más o menos idéntico, en cuanto Cataluña (y, podemos suponer, el resto de Comunidades Autónomas) no es definida como nación con pleno reconocimiento de facultades soberanas, con lo que el catalanismo político tendrá margen de reivindicación para el futuro. El futuro de la negociación política que, previsiblemente, pondrá fin a la violencia terrorista en el País Vasco pasará, probablemente, por un acuerdo de calado similar, si bien

en ese caso la mayor presencia social y política del independentismo, así como el énfasis en la territorialidad (incluyendo Navarra y hasta los territorios vascos de Francia) por parte de la izquierda nacionalista harán más complejo el llegar a ese punto. Pero la reivindicación independentista tampoco desaparecerá. Igualmente complejo, en este caso por la menor fuerza social del nacionalismo gallego, será el proceso en Galicia, donde el diapasón a imitar será el marcado por Cataluña.

Pese a que todos estos procesos tendrán un fin, España seguirá siendo, como en su día resumió magistralmente Juan J. Linz (1993), un ejemplo paradójico de fracaso de los nacionalismos, tanto del nacionalismo de Estado (el español) como de los nacionalismos subestatales. Ninguno de ellos parece capaz de imponer su hegemonía social, política y cultural de modo indiscutido sobre sus territorios de referencia. La suerte de empate, en términos futbolísticos, que persiste entre nacionalismo español y nacionalismos periféricos está llamado a perdurar en los lustros venideros. Del mismo modo, dentro de la dinámica creada por el Estado de las Autonomías, seguirá presente la tensión entre simetría y asimetría de niveles de autogobierno entre las 17 Comunidades Autónomas. Cada vez que Cataluña o el País Vasco obtengan cuotas mayores de autogobierno, todas las demás Autonomías presionarán para adquirir un nivel semejante, y en ello coincidirán las élites más o menos regionalistas locales de todos los partidos. Al final, las “nacionalidades históricas” darán comienzo a otra carrera por la consecución de un estatus diferencial, o de soberanía, para diferenciarse también del resto de “regiones” que son definidas como partes de otra nación (España, o Castilla). Y a ello se unirá el hecho de que, para la mayor parte de los ciudadanos españoles, incluyendo a porcentajes muy significativos de los que habitan en las periferias nacionalistas, España sigue siendo una nación, y como tal no debe tolerar la secesión o el mero reconocimiento de otras naciones dentro de su territorio. Un Estado socialmente plurinacional, *ma non troppo*. Y, como mucho, un Estado pseudoplurinacional desde el punto de vista jurídico-normativo, *ma neanche non troppo*.

2. ¿Por qué? Ante todo, porque las identidades nacionales, colectivas y territoriales en general presentan dinámicas que no siempre se corresponden con aquello que creen, o quieren hacer creer, las élites políticas. Ni siquiera la presencia de etnicidades diversas, de lenguas diferentes, de culturas en sentido amplio, en un territorio determinado



es fundamento suficiente por sí solo para favorecer el reforzamiento de una conciencia nacional exclusiva o excluyente de otras esferas de identificación. Y ello es aún más patente en sociedades características del capitalismo avanzado, donde a diferencia de lo ocurrido en el antiguo bloque soviético en 1989-91 no se asistió a una quiebra generalizada de un sistema social y de valores, certidumbres y criterios de legitimidad política. Existe en el caso español una suerte de equilibrio más o menos inestable entre los niveles sociales de conciencia regional o nacional periférica y la conciencia nacional española en el conjunto de la población, y siguen siendo mayoría aquéllos y aquéllas que se sienten españoles y vascos, catalanes, gallegos, etcétera, aunque es cierto que en el País Vasco los niveles de polarización en los sentimientos de identidad nacional (entre el polo de “sólo vasco” y el de “sólo español”) son mayores que en otras Comunidades Autónomas (Moral 1998; CIS 2006). Por expresarlo de otro modo: los nacionalismos vasco y catalán, por ejemplo, no disfrutaban de una hegemonía social incontestable en sus territorios de referencia, sino más bien relativa. Apenas un 50% de los votos en las elecciones, y eso con grandes variaciones entre los resultados electorales en comicios autonómicos y en elecciones generales, pues en estas últimas los partidos “españoles”, aunque posean sucursales o incluso variantes autónomas, como el PSC catalán, siguen obteniendo ventaja, en comicios que además presentan mayores cotas de participación. Por otro lado, si no se produce una crisis repentina de legitimación del sistema político, es difícil que la cuestión territorial/nacional aparezca en el primer plano de las prioridades de los ciudadanos, incluso de los que residen en las “nacionalidades históricas”. Si un ejemplo fue el protagonismo adquirido por la cuestión nacional en Europa oriental tras la caída del Muro de Berlín, también lo fue en el sentido contrario el fracaso del referéndum de secesión de Québec en el otoño de 1995, y la pérdida de apoyo desde entonces al proyecto independentista quebequés. La autodeterminación es un derecho cuyo ejercicio presenta mucho mayores complejidades que su formulación teórica. Por ejemplo: ¿Cómo definir el sujeto? ¿Cuántas opciones se deben presentar a los ciudadanos, y de qué manera? ¿Acaso los ciudadanos no tienen derecho, también, a no elegir entre identidades compartidas? Quizás el ejemplo máximo de esa ambigüedad es el fracaso sucesivo de los varios referéndums celebrados en el Estado libre asociado de Puerto Rico. Y precisamente por la conciencia de su



sólo relativa fuerza, los sectores independentistas de los nacionalismos periféricos suelen optar por fórmulas elusivas del derecho de autodeterminación, por la consecución de etapas intermedias y/o por la redefinición del derecho de autodeterminación como una suerte de proceso largo y sucesivo hacia la emancipación nacional, ejercido a través del gradualismo pragmático (Núñez Seixas 2003).

3. Las identidades compartidas pueden ser mayoritarias en el territorio español. Y el nivel de conflicto intergrupal entre diferentes regiones y comunidades es muy bajo en el nivel de la interacción cotidiana (Sangrador 1996). Pero es un hecho evidente que la identidad nacional española sigue sufriendo de problemas de legitimación simbólica. Ni la bandera ni el himno, pongamos por caso, consiguen suscitar una adhesión sentimental semejante a la que despiertan en otros países, si bien aquélla no es en absoluto inexistente. Los símbolos informales, creados en parte por la sociedad de la información y la generalización de modelos de consumo cultural masivo, sí funcionan, sin embargo. Ahí están: desde los héroes deportivos, llámense Fernando Alonso o Rafael Nadal, a los cantantes de moda que expresan la canción española en sus diversas tonalidades. Son las formas de socialización de una identidad nacional que algunos autores, como Michael Billig (1995), han denominado nacionalismo banal, cuya relevancia en sociedades posmodernas y crecientemente globalizadas no es desdeñable. Existe pues un extendido sentimiento, también en las periferias, de pertenencia a una nación española, como comunidad de cultura y de experiencia. Otra cosa es que no siempre sepamos cómo medir ese sentimiento de modo fehaciente.

4. Finalmente, quizás el *nuevo* debate sobre la cuestión territorial aparecerá a ojos de las nuevas generaciones como una cuestión caduca en pocos años. Más que un *nuevo* debate, será casi un debate del pasado, casi vetusto, al menos en sus términos clásicos. Pues, como muestran las contribuciones de Kreienbrink y Arango en este mismo volumen, España se ha transformado en pocos años en un país de inmigración masiva, procedente de África, Latinoamérica y Europa oriental. Y con ello la faz de la sociedad española sufrirá cambios poco menos que espectaculares, aunque por ahora se han restringido a las principales áreas (Madrid, Cataluña, Levante) en las que se concentran los recién llegados.

¿Qué consecuencias tendrá este hecho para la evolución de la cuestión territorial o nacional? Es pronto para augurarlo. Quizás en quince años los debates sobre autogobierno territorial parecerán caducos ante

el nuevo desafío, que no será otro que la construcción de un modelo de integración y multiculturalismo adaptado a las necesidades del país. ¿Valdrá ese modelo para todos los territorios? Por un lado, la inmigración es considerada por buena parte del pensamiento patriótico conservador español, pero también por algunos sectores de los nacionalismos periféricos, como una seria amenaza para la cohesión social y cultural de sus patrias. Por otro lado, las posiciones más aperturistas dentro de los nacionalismos subestatales, que aspiran a construir *sus* propias sociedades multiculturales, tampoco disimulan el temor a que esa nueva inmigración suponga una amenaza definitiva para la supervivencia de sus lenguas y culturas específicas, del mismo modo que el nacionalismo quebequés reaccionó con temor en su momento ante la llegada de inmigrantes más interesados en aprender inglés que francés. Por decirlo de manera simple: ¿Hablarán los inmigrantes magrebíes o pakistaníes euskera, catalán o gallego? ¿Cómo integrar sus lenguas y culturas en imaginarios culturales y simbólicos que todavía padecen de una fuerte impronta romántico-historicista?

Todo apunta a que los nacionalismos subestatales aún no han acabado de definir sus modelos de convivencia multicultural para el largo siglo XXI. Como tampoco lo ha hecho el nacionalismo español.

## Bibliografía

- AJA, E. (1999): *El Estado Autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid.
- BASTIDA, X. (1998): *La nación española y el nacionalismo constitucional*. Barcelona.
- BERAMENDI, P./MÁIZ R. (2003): “Federalismo y multinacionalidad: un análisis institucional del Estado de las Autonomías”, en: *Zona Abierta*, pp. 104-105, 191-231.
- BILLIG, M. (1995): *Banal Nationalism*. London.
- CAROD-ROVIRA, J. LI. (1998): *Jubilar la transició. Una proposta nova per al segle XXI*. Barcelona.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS) (2006): “Estudio 2610, Barómetro autonómico”, en: <[http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2600\\_2619/2610/Es2610](http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2600_2619/2610/Es2610)>.
- GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2002): *Provincias, regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político de España*. Madrid.

- GENIEYS, W. (1997): *Les élites espagnoles face à l'État. Changements de régimes politiques et dynamiques centre-périphéries*. Paris/Montréal.
- KRAUS, P. A. (1996): *Nationalismus und Demokratie. Politik im spanischen Staat der Autonomen Gemeinschaften*. Wiesbaden.
- LINZ, J. J. (1993): "Los nacionalismos en España: una perspectiva comparativa", en: E. d'Aura/J. Casassas (eds.): *El Estado moderno en Italia y España*. Barcelona, pp. 79-87.
- LÓPEZ BOFILL, H. (2005): *La independència i la realitat: Bases polítiques, jurídiques i socials per a la sobirania de Catalunya*. Palma de Mallorca.
- MORAL, F. (1998): *Identidad regional y nacionalismo en la España de las Autonomías*. Madrid.
- MORENO, L. (1997): *La Federalización de España*. Madrid.
- MOTA CONSEJERO, F. (1998): *Cultura Política y opinión pública en las Comunidades Autónomas: un examen del sistema político autonómico en España 1984-1996*. Working Paper nº 153.
- NÚÑEZ SEIXAS, X. M. (2003): "A State of Many Nations: The Construction of a Plural Spanish Society since 1976", en: Ch. Harzig/D. Juteau (eds.): *The Social Construction of Diversity: Recasting the Master Narrative of Industrial Nations*. New York/Oxford, pp. 284-307.
- (2004): "Patriotas y demócratas: Sobre el discurso nacionalista español después de Franco (1975-2005)", en: *Gerónimo de Uztariz*, 20, pp. 45-98.
- (2005): "From National-Catholic Nostalgia to 'Constitutional Patriotism': Conservative Spanish Nationalism since the early 1990s", en: S. Balfour (ed.): *The Politics of Contemporary Spain*. London, pp. 121-145.
- (2005b): "Regions, nations and nationalities: On the Process of Territorial Identity-Building During Spain's Democratic Transition and Consolidation", en: C. H. Waisman/R. Rein (eds.): *Spanish and Latin American Transitions to Democracy*. Brighton/Portland, pp. 55-79.
- OLLORA, J. M.<sup>a</sup> (1996): *Una vía hacia la paz*. Donostia.
- SANGRADOR GARCÍA, J. L. (1996): *Identidades, actitudes y estereotipos en la España de las Autonomías*. Madrid.
- SOLÉ TURA, J. (1985): *Nacionalidades y nacionalismos en España*. Madrid.